

Hartong, Sigrid; Nikolai, Rita

Schulstrukturreform in Bremen: Promotoren und Hindernisse auf dem Weg zu einem inklusiveren Schulsystem

Moser, Vera [Hrsg.]; Lütje-Klose, Birgit [Hrsg.]: *Schulische Inklusion*. Weinheim; Basel : Beltz Juventa 2016, S. 105-123. - (Zeitschrift für Pädagogik, Beiheft; 62)



Quellenangabe/ Reference:

Hartong, Sigrid; Nikolai, Rita: Schulstrukturreform in Bremen: Promotoren und Hindernisse auf dem Weg zu einem inklusiveren Schulsystem - In: Moser, Vera [Hrsg.]; Lütje-Klose, Birgit [Hrsg.]: *Schulische Inklusion*. Weinheim; Basel : Beltz Juventa 2016, S. 105-123 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-171759 - DOI: 10.25656/01:17175

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-171759>

<https://doi.org/10.25656/01:17175>

in Kooperation mit / in cooperation with:

BELTZ JUVENTA

<http://www.juventa.de>

Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

peDOCS
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipt.de
Internet: www.pedocs.de

62. Beiheft

April 2016

ZEITSCHRIFT FÜR PÄDAGOGIK

Schulische Inklusion

BELTZ VERLAG **JUVENTA**

Zeitschrift für Pädagogik · 62. Beiheft

Schulische Inklusion

Herausgegeben von
Vera Moser und Birgit Lütje-Klose

BELTZ JUVENTA

Die in der Zeitschrift veröffentlichten Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen, bleiben dem Beltz-Verlag vorbehalten.

Kein Teil dieser Zeitschrift darf ohne schriftliche Genehmigung des Verlages in irgendeiner Form – durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren – reproduziert oder in eine von Maschinen, insbesondere Datenverarbeitungsanlagen, verwendbare Sprache übertragen werden. Auch die Rechte der Wiedergabe durch Vortrag, Funk- und Fernsehsendung, im Magnettonverfahren oder auf ähnlichem Wege bleiben vorbehalten. Fotokopien für den persönlichen oder sonstigen eigenen Gebrauch dürfen nur von einzelnen Beiträgen oder Teilen daraus als Einzelkopie hergestellt werden. Jede im Bereich eines gewerblichen Unternehmens hergestellte oder genutzte Kopie dient gewerblichen Zwecken gem. § 54 (2) UrhG und verpflichtet zur Gebührenzahlung an die VG Wort, Abteilung Wissenschaft, Goethestr. 49, 80336 München, bei der die einzelnen Zahlungsmodalitäten zu erfragen sind.

© 2016 Beltz Juventa · Weinheim und Basel

www.beltz.de · www.juventa.de

Herstellung: Lore Amann

Satz: text plus form, Dresden

E-Book

ISSN 0514-2717

Bestell-Nr. 443510

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|---|
| <i>Vera Moser/Birgit Lütje-Klose</i> Schulische Inklusion. Einleitung zum Beiheft | 7 |
|--|---|

Essays

| | |
|---|----|
| <i>Wulf Hopf/Martin Kronauer</i> Welche Inklusion? | 14 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| <i>Horst Weishaupt</i> Inklusion als umfassende schulische Innovation. Streitbare Anmerkungen zu einer wichtigen Schulreform | 27 |
|--|----|

Differenzkonstruktionen in Schulen

| | |
|--|----|
| <i>Marcus Emmerich</i> Differenz und Differenzierung im Bildungssystem: Schulische Grammatik der Inklusion/Exklusion | 42 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| <i>Lisa Pfahl/Justin J. W. Powell</i> „Ich hoffe sehr, sehr stark, dass meine Kinder mal eine normale Schule besuchen können.“ Pädagogische Klassifikationen und ihre Folgen für die (Selbst-)Positionierung von Schüler/innen | 58 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| <i>Tanja Sturm/Monika Wagner-Willi</i> Herstellung und Bearbeitung von Leistungsunterschieden im kooperativ gestalteten inklusiven Fachunterricht | 75 |
|---|----|

Governanceperspektiven auf Implementierungsprozesse von Inklusion

| | |
|--|----|
| <i>Saskia Bender/Martin Heinrich</i> Alte schulische Ordnung in neuer Akteurkonstellation? Rekonstruktionen zur Multiprofessionalität und Kooperation im Rahmen schulischer Inklusion | 90 |
|--|----|

Sigrid Hartong/Rita Nikolai

| | |
|--|-----|
| Schulstrukturreform in Bremen: Promotoren und Hindernisse auf dem Weg zu einem inklusiveren Schulsystem | 105 |
|--|-----|

Andrea Dlugosch/Anke Langner

| | |
|--|-----|
| Koordination von ‚Inklusion‘ – Erste Ergebnisse einer explorativen Studie im Bundesland Tirol | 124 |
|--|-----|

Professionalisierungsfragen im Kontext inklusiver Schul- und Unterrichtsentwicklung

Annelies Kreis/Jeanette Wick/Carmen Kosorok Labhart

| | |
|--|-----|
| Aktivitätenrepertoires von Regellehrpersonen an inklusiven Schulen – eine Typologie | 140 |
|--|-----|

Ann-Kathrin Arndt/Rolf Werning

| | |
|--|-----|
| Unterrichtsbezogene Kooperation von Regelschullehrkräften und Sonderpädagog/innen im Kontext inklusiver Schulentwicklung. Implikationen für die Professionalisierung | 160 |
|--|-----|

Benjamin Badstieber/Bettina Amrhein

| | |
|--|-----|
| Lehrkräfte zwischen sonderpädagogischer Qualifizierung und inklusiver Bildung | 175 |
|--|-----|

Messung inklusiver Entwicklungen in Schulen

Anne Piezunka/Cornelia Gresch/Christine Sälzer/Anna Kroth

| | |
|--|-----|
| Identifizierung von Schülerinnen und Schülern nach Vorgaben der UN-BRK in bundesweiten Erhebungen: Sonderpädagogischer Förderbedarf, sonderpädagogische Förderung oder besondere Unterstützung? | 190 |
|--|-----|

Aleksander Kocaj/Nicole Haag/Sebastian Weirich/Poldi Kuhl/

Hans Anand Pant/Petra Stanat

| | |
|--|-----|
| Aspekte der Testgüte bei der Erfassung schulischer Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf | 212 |
|--|-----|

Sigrid Hartong/Rita Nikolai

Schulstrukturereform in Bremen: Promotoren und Hindernisse auf dem Weg zu einem inklusiveren Schulsystem

Zusammenfassung: Der Beitrag zeigt, wie die Beharrungskräfte, die in Bremen jahrzehntelang einer Schulformenintegration und inklusiven Beschulung im Sekundarschulwesen entgegenstanden, mit der Oberschulreform von 2009 zumindest schulpolitisch überwunden werden konnten. Für diese schulpolitische Reformanalyse erweist sich eine Integration der theoretischen Analysekonzepte institutioneller Pfadabhängigkeit und strategischer Handlungsfelder als fruchtbar. In Bremen lässt sich für die Zeit zwischen 2002 und 2010 eine hochdynamische Transformation strategischer Handlungsfelder nachzeichnen, im Rahmen dessen das neue Feld „inklusives Schulsystem“ erfolgreich etabliert werden konnte. Diese Etablierung ermöglichte schließlich einen umfassenden Strukturwandel im Sekundarschulwesen.

Schlagworte: Feldanalyse, Schulstrukturereform, Inklusion, Bremen, Schulpolitik

1. Einleitung^{1, 2}

In den letzten Jahren haben zwei Reformfelder besonderen schulpolitischen Aufschwung erfahren: Schulstrukturelle Neuordnungen im Sekundarschulwesen in Richtung zweigliedriger Systemlösungen (Edelstein & Nikolai, 2013; Nikolai & Rothe, 2013) sowie, infolge der UN-Behindertenrechtskonvention (abgekürzt als UN-BRK), die schulrechtliche und schulorganisatorische Anpassung an ein inklusive(re)s Schulsystem (Blanck, Edelstein & Powell, 2013). Beide Bereiche sind nicht unabhängig voneinander, ist doch die Umsetzung eines inklusiven Schulsystems immer auch ein schulstruktureller Eingriff. Nach wie vor wird in Deutschland die Mehrheit von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf (spF) an Sonder- oder Förderschulen unterrichtet, so dass die Dichotomie zwischen Regel- und Sonderschulsystem immer noch ein Charakteristikum der Schulsysteme vieler Bundesländer ist.

Häufig werden die Begriffe Integration und Inklusion gleichgesetzt und eine analytische Differenzierung ist schwierig. Zwar handelt es sich um keine grundsätzlich unterschiedlichen Ansätze (Moser, 2012, S. 8), jedoch steht Inklusion für eine substanzielle Weiterentwicklung von Integration (Heimlich, 2012). Der Begriff der Integration be-

1 Wir verwenden aus Gründen der Lesbarkeit die männliche Form, beziehen uns jedoch stets auf beide Geschlechter.

2 Wir danken Jonna Blanck, Christian Brüggemann, Anne Piezunka, Elisabeth Plate, Justin Powell, Kerstin Rothe, Tobias Werron sowie den Gutachtern für ihre hilfreichen Anmerkungen.

zieht sich etwa auf die institutionelle Zuordnung sowie auf die gemeinsame Unterrichtung von Schülern mit und ohne spF, wobei die Schul- und Unterrichtsqualität hiervon nicht berührt sein muss. In integrativen Schulsystemen kann entsprechend weiterhin zwischen Schülern mit und ohne spF unterschieden werden. In einem inklusiven Schulsystem entfällt dagegen die Diagnostik von kategorialen Förderbedarfen, so dass Schüler nicht mehr entlang der Kategorien mit und ohne spF eingeteilt werden (Wocken, 2009). Nach Biewer (2009, S. 193) wird in einer inklusiven Pädagogik auf Etikettierungen und Klassifizierungen verzichtet. Vielmehr versucht eine inklusive Pädagogik, den „Bedürfnisse[n] aller Nutzer/innen gerecht“ zu werden, und berücksichtigt dabei vielseitige Heterogenitätsdimensionen (Geschlecht, soziale Herkunft, Sprache etc.) als Teil einer Pädagogik der Vielfalt (Prenzel, 2006) (zur Mehrdimensionalität des Begriffs Inklusion vgl. auch Werning, 2014).

Bei einer Betrachtung der schulpolitischen Reformstränge (Zweigliedrigkeit und Inklusion) kommt neben dieser begrifflichen Komplexität erschwerend hinzu, dass sie sich im Rahmen komplexer Akteurskonstellationen in einem Mehrebenensystem von Schulpolitik bewegen, das gleichzeitig von spezifischen Macht- und Interessenstrukturen durchzogen ist. Feldtheoretische (Bernhard & Schmidt-Wellenburg, 2012; Hartong, 2012) und neo-institutionalistische Konzepte (Blanck et al., 2013; Edelstein & Nikolai, 2013) bieten fruchtbare Anknüpfungspunkte, die den Fokus auf die Wechselwirkungen zwischen relativen Machtkonstellationen, Akteursstrategien, subjektiv-habituellen sowie ideologischen Prägungen richten.

Ziel dieses Beitrages ist es, am Beispiel zweier theoretischer Konzepte – dem Pfadabhängigkeitskonzept (Mahoney, 2000; Pierson, 2004) als neo-institutionalistischem Ansatz sowie dem Konzept strategischer Handlungsfelder (Fligstein & McAdam, 2012) als feldtheoretischem Ansatz – zu zeigen, was sie jeweils bei der Analyse der politischen Umsetzung eines inklusiveren Schulsystems – sowohl im Sinne einer Zusammenlegung von Schulformen als auch der Abschaffung der Sonderschulen – leisten können. Als Untersuchungsbeispiel dient Bremen, das im Bundesländervergleich bereits früh, vor allem im Bereich der Grundschulen, auf inklusivere Beschulungsansätze setzte. Mit einer umfassenden Änderung des Bremer Schulgesetzes 2009 wurde Inklusion dann als Bildungs- und Erziehungsauftrag des gesamten Schulwesens festgeschrieben und es wurden fast alle Förderzentren³ abgeschafft. Im Zuge einer umfassenden Schulformintegration wurde gleichzeitig ein zweigliedriges Sekundarsystem mit Gymnasium und Oberschule etabliert. Wir möchten folgende Frage beantworten: Wie konnten die Beharrungskräfte, die jahrzehntelang einer Schulformenintegration und einer gemeinsamen Beschulung von Kindern mit und ohne spF im Sekundarschulwesen entgegenstanden, mit der Oberschulreform 2009 überwunden werden?

3 In Bremen die Bezeichnung für Sonder- bzw. Förderschulen.

2. Pfadabhängigkeits- und Feldansatz zur Erklärung von schulstrukturellem Wandel

Analysen zu schulstrukturellen Reformprozessen in den Bundesländern betonen die Pfadabhängigkeiten des deutschen Schulsystems, das – auch entgegen der Entwicklung in anderen Staaten – über Jahrzehnte hinweg am drei- bzw. viergliedrigen⁴ Schulsystem sowie am Sonderschulwesen festgehalten hat (Blanck et al., 2013; Edelstein & Nikolai, 2013). Das Konzept der Pfadabhängigkeit (Mahoney, 2000; Pierson, 2004) betont diese lang anhaltende Stabilität von Institutionen und versteht sie als historische Hinterlassenschaften von Richtungsentscheidungen an kritischen Weggabelungen. Institutionelle Konfigurationen wirken über einen längeren Zeitraum fort, da Akteure dazu neigen an Institutionen festzuhalten. Aufgrund von Investitionen (z. B. in Schulgebäude oder in die Herausbildung einer Sonderpädagogik als eigenständige Disziplin an Universitäten) sind institutionelle Entwicklungen im Sinne von positiven Feedback-Prozessen deterministisch. So wird ein eingeschlagener Pfad im Laufe der Zeit verfestigt und Pfadabweichungen oder -wechsel im Sinne von „lock-in“-Effekten werden zunehmend unwahrscheinlich (Pierson, 2004).

Das Verhältnis von Regel- und Sonderschulsystem ist in den Bundesländern als eine solche Nachwirkung früherer Entscheidungen und als pfadabhängige Entwicklung zu verstehen. Bereits im 19. Jahrhundert wurde das Sonderschulwesen institutionell vom Regelschulsystem isoliert und diese Trennung auch nach 1945 beibehalten. Es sind dabei vor allem machtbasierte Mechanismen, die den Pfad der Trennung von Regel- und Sonderschulen über Jahrzehnte stabil hielten, dessen Status-quo kontinuierlich durch Lehrkräfte, schulformenspezifische Verbände, Parteien sowie Eltern verteidigt wurde (Blanck et al., 2013).

Der Pfadabhängigkeitsansatz schließt jedoch nicht aus, dass Veränderungen in der Umwelt eines Schulsystems das Festhalten an bestimmten Pfaden außer Kraft setzen können. Vielmehr entstehen immer wieder Spielräume für Wandel, die reformorientierte Akteure für gezielte Veränderungen nutzen können (Blanck et al., 2013; Edelstein & Nikolai, 2013). Akteursinteressen und (strategischen Handlungs-)Konstellationen kommt eine zentrale Bedeutung zu, schließlich sind es Akteure, die eine permanente Konstruktions- und Anpassungsleistung erbringen und über die Wahrnehmung von Handlungsoptionen entscheiden – ein Punkt, der im klassischen wie im Neo-Institutionalismus tendenziell unterbelichtet geblieben (Sandhu, 2012, S. 88), für das Verhältnis von Regel- und Sonderschulsystem aber entscheidend ist. Neuere Entwicklungen innerhalb der neo-institutionalistischen Debatte stärken solche theoretischen Ansätze, die das Wechselverhältnis von Akteuren, Institutionen und Ideen thematisieren (Béland & Cox, 2011; Schmidt, 2010) und hierdurch bestimmte akteursbezogene Reformstrategien erklären.

Gerade unter Berücksichtigung der kontinuierlichen Behauptung und Herausforderung relationaler Akteurspositionen im Institutions- und Organisationsgefüge um In-

4 In Bundesländern mit Gesamtschulen als Regelschulen neben Haupt-, Realschule und Gymnasien.

klusion und Schulstruktur, aber gleichzeitig der De-, Re- und Neuinstitutionalisierung bestimmter Schulformen und der Organisationen der Inklusionsförderung erscheint es daher notwendig, einen stärkeren theoretischen Ausgangspunkt im strategischen Transformationshandeln sogenannter „Agenten des Wandels“ bzw. „Policy-Entrepreneure“ (Kingdon, 1995) zu setzen. Zu diesem Zweck nutzen wir für die Prozessanalyse der Reformen in Bremen ausgewählte Elemente der von Fligstein und McAdam (2011, 2012; auch Fligstein, 1999) aus unterschiedlichen Feldansätzen (etwa Bourdieus Feldtheorie oder die Theorie organisationaler Felder von Meyer und Rowan) entwickelten Theorie strategischer Handlungsfelder (im Folgenden mit Feld abgekürzt). Damit wird es uns möglich sein zu erfassen, wie sich die machtbasierten schulpolitischen Akteurskonstellationen im Fall von Bremen in den 2000er Jahren verändert haben. Exemplarisch konzentrieren wir uns hierbei auf drei Aspekte:

- 1) Strategische Handlungsfelder als soziale Ordnungen der Meso-Ebene bzw. als „Arenen kollektiver Akteure“ (Gengnagel, 2014, S. 292), im Rahmen derer unterschiedliche Gruppen von Akteuren ununterbrochen über Regeln und Praktiken eines sozial konstruierten Feldes interagieren und hierbei in die strukturelle Rahmung von Institutionen und diskursiven Gefügen zwar eingebettet, aber von dieser nicht determiniert sind. Die Feldperspektive betont vielmehr die hohe Dynamik von Feldern, die zentral dadurch charakterisiert ist, „wer mit wem um was“ konkurriert (Fligstein & McAdam, 2011, S. 8, Übers. d. Verf.). Erst aus der Frage, worum konkurriert wird, generieren sich entsprechend die Grenzen der Felder, die in gewisser Weise flexibel vom Untersuchungsgegenstand her konfiguriert, differenziert und integriert werden können. Für den Fall Bremen lässt sich auf diese Weise eine Art übergeordnetes Feld der Schulpolitik rekonstruieren, während „Schulstruktur“, „Schulqualität“ (insbesondere nach der Vergleichsstudie PISA) und „Sonderpädagogik“ zunächst als getrennte Felder, bzw. auch als getrennte politische „Kampfarenen“, beschrieben werden können. Nach 2007 wurden diese Felder im Rahmen der Schulreform zu einem Feld „inklusives Schulsystem“ integriert.
- 2) Etablierte, Herausforderer und Governance Units als Akteurs- und Strukturgefüge, aus denen sich Felder zusammensetzen (Fligstein & McAdam, 2012, S. 64). Etablierte und Herausforderer stehen hierbei in einem hegemonialen Verhältnis, das sich im Sinne Gramscis um eine Balance zwischen Zwang und Konsens bemüht und dabei stets Raum für Veränderung lässt (vgl. Levy & Scully, 2007). So können permanent Prozesse der (Neu-)Etablierung und (Neu-)Herausforderung sowie die Transformation von Feldgrenzen identifiziert werden. Governance Units symbolisieren hier feldinterne Stabilisierungsstrukturen (etwa Institutionen oder formalisierte Netzwerke), die im Regelfall „als konservative Kraft in Erscheinung treten“ (Fligstein & McAdam, 2012, S. 65), jedoch im Zuge von Wandel auch Neuerungen festschreiben können.
- 3) Exogene und endogene Erschütterungen (vgl. Fligstein & McAdam, 2012, S. 69–70) als Krisen von Feldern, die aus Umweltveränderungen oder (diskursiven) Schocks herrühren oder auf dem Feld selbst ihre Ursache haben können. Auch die Lokali-

sierung dieser Erschütterungen hängt zentral davon ab, welche Perspektive bei der Feldbetrachtung eingenommen wird (in unserem Fall die Bundesländerebene), wobei sich die entstehenden Dynamiken auch zwischen Feldern ausbreiten, Konflikte bzw. Akteursverschiebungen initiieren, katalysieren oder festigen können. Innerhalb unterschiedlicher Phasen der Feldkämpfe reflektieren und beeinflussen diese Erschütterungen wiederum die akteursbezogenen „Spielzüge“ (Fligstein & McAdam, 2012, S. 71–72, 77). Konsequenzen können dabei die Restauration der alten Ordnung, ein nachhaltiges Zerfallen von Feldern, eine Neuaufteilung der Felder (und ihrer Akteure) oder die Schaffung eines neuen Feldes durch die Herausforderer sein.

Die Theorie strategischer Handlungsfelder ist sparsam und wurde hierfür gerade im Kontrast zu differenzierteren bzw. sensibleren Feldansätzen kritisiert (z. B. Gengnagel, 2014, S. 292). Für den Zweck unserer Analyse des schulpolitischen Reformprozesses in Bremen erweist sie sich jedoch für die Erstellung sinnvoller Beobachtungskategorien als fruchtbar.

3. Analyse

Die Analyse der Bremer Schulstrukturreform gliedert sich in zwei Abschnitte. Zunächst analysieren wir in Abschnitt 3.1 den bis Anfang der 2000er Jahre verfolgten Pfad einer institutionellen Trennung von Regel- und Sonderschulsystem. In Abschnitt 3.2 zeigen wir, wie sich die von uns identifizierten strategischen Handlungsfelder in den 2000er Jahren transformierten und es zu einem Pfadwechsel hin zur Umsetzung eines zweigliedrigen und inklusiven Schulsystems kam. Empirische Basis unserer Untersuchung bilden Statistiken, parlamentarische Dokumente, zwei Experteninterviews mit schulpolitischen Akteuren⁵, Presseberichte der beiden auflagestärksten Tageszeitungen (Die Tageszeitung, Lokalteil Bremen (taz) und Weser Kurier (WK))⁶, Stellungnahmen von Verbänden und Arbeitsgemeinschaften sowie Wahlprogramme von Parteien und Koalitionsverträge. Die unterschiedlichen Textsorten wurden mit dem Verfahren der qualitativen Inhaltsanalyse (Mayring, 2010), konkret mittels einer Kombination aus strukturierender und induktiver Inhaltsanalyse, ausgewertet. Ausgehend von unseren theoretischen Konzepten sowie davon abgeleiteten Hypothesen konstruierten wir ein (offenes) Suchraster von Kategorien, mit dem die Texte gesichtet und die Informationen aus den Texten codiert sowie schließlich analytisch integriert werden konnten.

5 Die Experteninterviews (ein Doppel- und ein Einzelinterview) werden anonymisiert wiedergegeben. Das Doppelinterview hat die Abkürzung HB1 und das Einzelinterview HB2.

6 Ausgewertet wurden 128 Artikel des WK (2002–2010) und 130 Artikel der taz (1998–2010).

3.1 *Schulpolitik in Bremen bis Anfang der 2000er Jahre: Auf dem Pfad der Dualität von Regel- und Sonderschulsystem*

Bremen wird seit 1945 durchgängig von der SPD regiert – entweder in Alleinregierung (1971–1991) oder mit wechselnden Koalitionspartnern (1945–1971 und seit 1991) – die dabei stets das Bildungsressort der Stadt besetzte. Trotz etlicher Versuche der Einführung eines längeren gemeinsamen Lernens – darunter über eine längere Grundschuldauer, eine Orientierungsstufe (1977/78–2003/04), Gesamtschulen (ab 1970) und Schulzentren (ab Mitte der 1970er Jahre) (Helbig & Nikolai, 2015) – gelang es der SPD bis in die 2000er Jahre nicht, grundlegende Veränderungen an der tradierten Mehrgliedrigkeit des Schulsystems durchzusetzen. In Schulzentren wurden Gymnasien, Real- und Hauptschulen zwar zusammengefasst und auf einem Gelände untergebracht, jedoch gleichzeitig unabhängig voneinander geführt. Neben den Schulzentren bestanden integrierte Gesamtschulen (Klasse 7 bis 10) und eigenständige Gymnasien (Klasse 7 bis 13) weiter. Die SPD versuchte zwar, die verbliebenen eigenständigen Gymnasien in die Sekundarschulzentren zu integrieren, scheiterte jedoch am gesellschaftlichen und politischen Widerstand, auch in den eigenen Reihen (Jürgens-Pieper & Pieper, 2011). Zudem bestand für die SPD immer auch die Gefahr, dass bei einem weiteren Abbau der Gymnasialstandorte Eltern ihre Kinder im benachbarten Niedersachsen an Gymnasien anmelden. Schulzentren wie Gesamtschulen konnten ihre Schüleranteile nicht wesentlich steigern, da sie ohne eine gymnasiale Oberstufe keine leistungsstarken „gymnasialen“ Schüler anlocken konnten (taz, 24.01.2001, S. 21).

Beibehalten wurde bis in die 1980er Jahre auch die Dualität von Regel- und Sonderschulen. Ähnlich wie in den anderen westdeutschen Bundesländern entwickelte sich das Sonderschulwesen Bremens aus dem Hilfsschulwesen des 19. Jahrhunderts, das sich vom Volksschulwesen abtrennte und die Mehrgliedrigkeit über Jahrzehnte stabilisierte. Nach 1945 gliederte sich das Bremer Sonderschulwesen in solche Hilfsschulen sowie in sogenannte „Taubstummen-, Sprachheil- sowie Schwerhörigenschulen“ auf (WK, 18.06.1949, S. 4), die in den 1950er Jahren zum Teil fusioniert oder in neue Schulen überführt wurden. Schulen für Kinder mit dem Förderschwerpunkt geistige Entwicklung wurden in Bremen, wie auch in vielen anderen Bundesländern, erst auf Druck von Eltern ab den 1960er Jahren eingeführt (Schnell, 2003). Eine weitere Änderung in der Beschulung von Schülern mit spF erfolgte erst zum Schuljahr 1988/89. Erstmals wurden Schüler mit Förderbedarf im Bereich des Lern- und Leistungsverhaltens an Grundschulen in Kooperationsklassen und nicht mehr in separaten Sonderschulen eingeschult (taz, 09.08.1988, S. 18). Weiterhin nicht integriert wurden hingegen Schüler mit den Förderschwerpunkten körperliche und motorische Entwicklung. Gleichwohl führten die Entscheidungen der SPD damit zu einem Bruch in der bisherigen Schulentwicklung, indem Sonderschulen teilweise in das Regelschulsystem eingegliedert wurden – wenn auch nur punktuell im Grundschulbereich. Dennoch wurde mit diesen Anfängen gemeinsamen Lernens das sich später entwickelnde Handlungsfeld „inklusives Schulsystem“ bereits grundlegend vorbereitet, indem bereits früh Räume für umfassende Kooperationserfahrungen angelegt wurden. Einen weiteren Schritt ging die Ampel-Koalition

aus SPD, Grünen und FDP (1991–1995) zum Schuljahr 1994/95 mit der Einrichtung sogenannter Förderzentren (statt Sonderschulen) für die Förderschwerpunkte Lernen, Sprache und geistige Entwicklung im Grundschulbereich sowie von Kooperationsklassen an Grundschulen und in Orientierungsstufen. Weiterhin wurde jedoch die Trennung von Schülern mit und ohne spF ab der 7. Klasse beibehalten. Schulstrukturelle und sonderpädagogische Debatten verblieben im Sekundarschulbereich damit auf getrennten diskursiven, aber auch institutionell gefestigten strategischen Handlungsfeldern, während Bremen gleichzeitig den Weg eines deutlich integrativeren Schulsystems und damit auch einer deutlich stärkeren Affinität zu sozialen Themen (Interview HB1, HB2) einschlug als die meisten anderen Bundesländer.

Bis in die 2000er Jahre hinein verlief die Schulstrukturentwicklung in Bremen auf dem Pfad der mehrgliedrigen Schulstruktur und damit der Trennung der Felder Schulstruktur und Sonderpädagogik. Erst durch exogene und endogene Erschütterungen in den 2000er Jahre erfolgte ein sukzessiver Strategiewechsel der schulpolitischen Akteure, der einen umfassenden schulstrukturellen Wandel inklusive einer institutionellen Überwindung der Dualität von Regel- und Sonderschulen ermöglichte.

3.2 *Die Bremer Schulreformen nach 2002: Feldtransformation und Pfadwechsel*

Zum Schuljahr 2010/11 nahm Bremen eine umfassende Schulstrukturereform vor. Im Rahmen eines zehnjährigen Schulkonsens, dem fast alle Parteien in der Bremer Bürgerschaft zustimmten (SPD, CDU, Bündnis 90/Die Grünen), wurden Gesamtschulen und Schulzentren mit Sekundarschulen und Gymnasialklassen zur neuen Schulform Oberschule zusammengeführt, die alle allgemeinbildenden Schulabschlüsse anbietet. Oberschulen haben in diesem Sinne entweder eine eigene gymnasiale Oberstufe oder arbeiten mit gymnasialen Oberstufen im Verbund (Abbildung 1). Die bisher eigenständigen Gymnasien blieben erhalten. Neu eingerichtet wurden an Grundschulen, Oberschulen und Gymnasien sogenannte Zentren für unterstützende Pädagogik (ZuPs), die die Umsetzung inklusiver Förderkonzepte in den Klassen koordinieren sollen. Die bisherigen Lehrkräfte an den Förderzentren wurden nunmehr Teil der Lehrerkollegien an den Regelschulen. Mit der Oberschulreform wurden zunächst Schüler mit Förderbedarf in den Bereichen Lern- und Leistungsverhalten, Sprache, emotionale und soziale Entwicklung⁷, dann auch Schüler mit dem Förderbedarf im Bereich der geistigen Entwicklung⁸ in den Sekundarschulen des Regelschulsystems aufgenommen. Bis auf drei Förderzentren für die Förderschwerpunkte Sehen, Hören sowie körperliche und motorische Entwicklung wurden alle Förderzentren nach und nach aufgelöst und die Schüler, auf-

7 Wir verwenden die Bezeichnung der Förderschwerpunkte der KMK (1994).

8 Im Bremer Schulsystem wird der von der KMK als *Förderschwerpunkt geistige Entwicklung* bezeichnete Förderbereich häufig als *Förderbedarf Wahrnehmungs- und Entwicklungsförderung* bezeichnet.

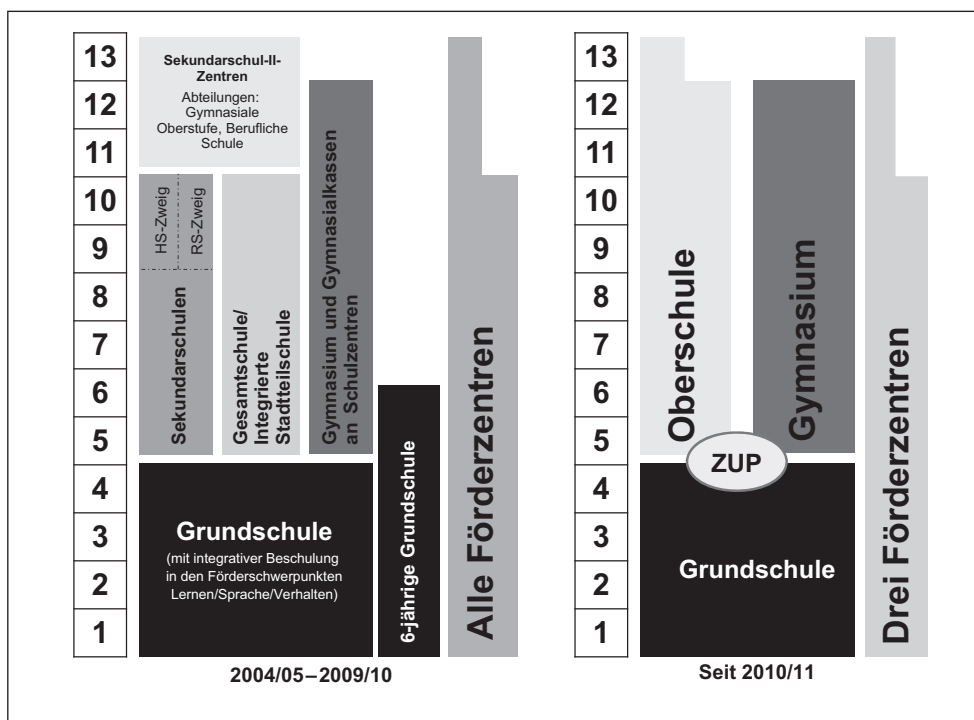


Abb. 1: Bremer Schulstruktur vor und nach der Reform 2010/11. Anmerkungen: Die noch bestehenden Förderzentren sollen langfristig (bis auf drei Förderzentren) in Zentren für unterstützende Pädagogik (ZuPs) umgewandelt werden. Ebenso laufen an einzelnen Schulzentren die vorhandenen Bildungsgänge Sekundarschule, Gesamtschule und Gymnasium jahrgangsweise aus. Quelle: Eigene Darstellung.

wachsend mit der 5. Jahrgangsstufe, in den Regelschulformen Gymnasium und Oberschulen beschult.

Warum wurde im Rahmen der Oberschulreform die Einführung eines Zwei-Säulen-Modells im Bereich der Sekundarschule mit der Auflösung fast aller Förderzentren verknüpft und damit die sonderpädagogische Förderung in das Regelschulwesen verlagert? Genau hier wollen wir mit der Rekonstruktion der Bremer Schulpolitik als Komplex strategischer Handlungsfelder ansetzen, die sich zwischen 2002 und 2011 stark transformierten (vgl. Abbildung 2).

Für die Zeit 2002 bis 2007 können wir aus den analysierten Materialien heraus drei zunächst (weitestgehend) unabhängige strategische Handlungs- und damit Konkurrenzfelder (Schulstruktur, Schulqualität, Sonderpädagogik) im Rahmen der Bremer Schulpolitik identifizieren: Das Feld *Schulstruktur* umfasst die traditionelle, in Abschnitt 3.1 erläuterte Schulstrukturdebatte zwischen den wechselnden Koalitionen, manifestiert in einer Abfolge von Schulstrukturereformen, die insgesamt an der differenzierten Schulstruktur festhielten. Das Feld *Schulqualität* umfasst die vor allem durch das schlechte

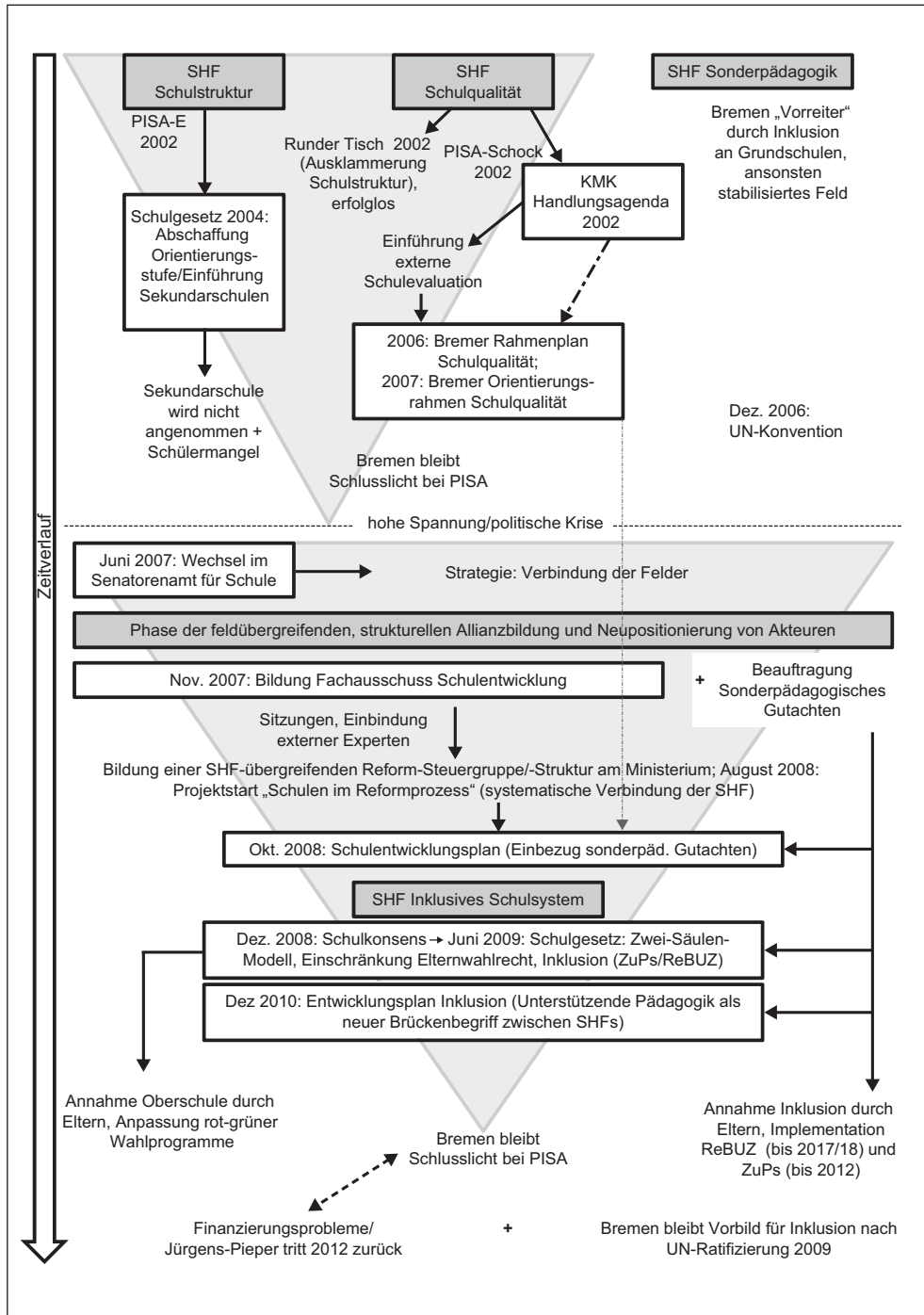


Abb. 2: Feldtransformationen in der Bremer Schulpolitik 2004–2011. Quelle: Eigene Darstellung.
Anmerkung: SHF = strategisches Handlungsfeld.

Abschneiden Bremens beim PISA-Bundesländervergleich (PISA-E) initiierte Debatte um die Erhöhung schulischer Leistungsfähigkeit sowie die Verringerung von Bildungsungleichheit unter dem Gesichtspunkt steuerungsbezogener Qualitätssicherung. Diese Debatte bereitete ein Klima vor, in dem ein schulpolitischer Konsens zwischen den Parteien in der Bürgerschaft möglich wurde (Jürgens-Pieper & Pieper, 2011, S. 185; Tillmann, Dederich, Kneuper, Kuhlmann & Nessel, 2008; Interview HB2). Die stark parteipolitisch begründeten Oppositionsstrukturen des schulstrukturellen Feldes erwiesen sich hier als weniger relevant für die Verteilung von Feldpositionen. Die Strategien der Kultusministerkonferenz (KMK) und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung nach 2002 (speziell die Handlungsagenda der KMK (2002), die Gründung des Instituts für Qualitätssicherung im Bildungswesen und die Gesamtstrategie Bildungsmonitoring 2006) wirkten als externe Rahmung dieses neuen Feldes, das sich entsprechend auch in Bremen als eigenständiger Politikzusammenhang, jedoch mit starker Abhängigkeit von nationalen Vorgaben, herauskristallisierte (Hartong, 2014). Das Feld *Sonderpädagogik* umfasste schließlich ein gesondertes Feld mit eigenen Strukturen und Institutionen (Förderzentren), einer etablierten Profession der Sonderpädagogen (eigener Studiengang an der Universität Bremen) sowie einen eigenen „Pfad“ bezüglich der Konkurrenz um Schulstruktur und Qualitätssicherung. Vor dem Hintergrund der Bremer Schulgeschichte bildet die Primarbildung durch die bereits frühe Integration von Schülern mit spF in die Grundschulen eine Ausnahme; gleichzeitig gilt die Felddifferenzierung für den Sekundarschulbereich umso stärker. Die in Abbildung 2 skizzierte Feldtransformation in der Bremer Schulstrukturpolitik 2004–2011 werden wir nun analysieren.

Erste Phase: 2002–2007

Vor allem für die erste Phase der Feldtransformation, 2002–2007, kann eine herausragende Rolle der PISA-E-Studie als schulpolitischer Schock für Bremen identifiziert werden (Interview HB1). Als Antwort auf diese aus der „Umwelt“ wahrgenommenen Erschütterung etablierte sich ein neues Feld Schulqualität, das bedeutet ein schulpolitisches Konkurrieren um die Frage, wie die Qualitätsleistung der Bremer Schulen nachhaltig verbessert werden könne. Bremen bildete in jeder PISA-Kategorie das Schlusslicht, sowohl bei der Leistungsmessung insgesamt als auch in Hinblick auf soziale Bildungsungleichheit (Jürgens-Pieper & Pieper, 2011; WK, 27.06.2002, S. 1; Tillmann et al., 2008; Wiegand, 2010). Vor dem Hintergrund großer sozialer Unterschiede in der Bremer Bevölkerung, einem hohen Anteil an Migrant*innen sowie einer hohen Arbeitslosen- und Sozialhilfequote schien PISA zu bestätigen, dass die Qualität der Schulen entsprechend systematischer gesichert werden müsse, um diesen sozialen Faktoren entgegenzuwirken. Die Etablierung des Feldes Schulqualität als ein eigenständiges Feld der Schulpolitik wurde vor allem durch die Einführung und Debatte um Qualitätssicherungsinstrumente wie die externe Schulevaluation sichtbar, im Zuge derer erst der „Rahmenplan Schulqualität“ und ein Jahr später der „Orientierungsrahmen Schulqualität“ als zentrale Leitdokumente entwickelt wurden, die sich im Grundtenor außerhalb schulstruktureller Debatten bewegten.

Im Falle von Bremen zeigt sich jedoch, dass die Frage der Schulqualität bereits nach kurzer Zeit (und anders als in anderen Bundesländern) mit der Debatte um eine „sinnvolle“ Schulstruktur zusammenfiel, die die primär parteibezogenen Akteursstrategien beider Felder also relativ dicht verwob. Zunehmend machte sich in Bremen die Stimmungslage breit, dass die Vielfalt in der Schulstruktur angesichts ihrer Ineffizienz zu viel Geld kostete und das Schulsystem unbedingt vereinfacht werden müsse (Interview HB2), um auch bei PISA leistungsfähiger zu sein. Die bisherige Schulstrukturstrategie der SPD wurde schulpolitisch massiv delegitimiert, während die CDU ihren Forderungen nach einer neuen Schulstruktur, aber auch nach einem Erhalt der Gymnasien, im Zuge der Debatte um Schulqualität Nachdruck verleihen konnte. Vor dem Hintergrund der Bremer Schulgeschichte erscheint es insgesamt schwierig, zwischen Etablierten und Herausforderern zu differenzieren: vielmehr scheinen die Rollen mehrfach zu wechseln. Dennoch zeigt sich nach Erscheinen des PISA-Bundesländervergleichs (PISA-E) 2002, dass die zu diesem Zeitpunkt Etablierten (= Festhalter am bestehenden System) das Hauptaugenmerk der Schulpolitik bewusst auf die Schulqualitätsverbesserung, d. h. das Feld der Schulqualität, setzen wollten, um weitere Schulstrukturdebatten – beispielsweise im Rahmen des sogenannten „Runden Tisches“ – bewusst auszuklammern. Die CDU, die zu dieser Zeit vor allem die Abschaffung der Orientierungsstufe anstrebte, forderte diese Ausklammerung jedoch erfolgreich heraus und nutzte hierbei schließlich dieselben PISA-E-Ergebnisse, um die rot-grüne Allianz im Feld Schulstruktur aufzubrechen. So wurde im Jahr 2004 per Schulgesetz die Orientierungsstufe abgeschafft und die Verteilung auf die unterschiedlichen Sekundarschulformen wieder nach Klasse 4 vorgenommen. In diesem Zuge wurde zwar auch die sogenannte Sekundarschule eingeführt – dennoch blieben alle weiteren Schulformen sowie das freie Elternwahlrecht erhalten. Mit der Sekundarschule wurden Haupt- und Realschulen an Schulzentren zu einer Schulform zusammengefasst. Doch auch diese Reform hielt an der tradierten Trennung zwischen abiturführenden und nichtabiturführenden Schulformen fest. Die Sekundarschule konnte daher das Schulwahlverhalten der Eltern kaum verändern: Während das Gymnasium einen stetigen Zulauf erfuhr, brachen die Anmeldezahlen an den Sekundarschule ein. Gleichzeitig hatten die neben dem Gymnasium weiter bestehenden Schulen (darunter Sekundarschule, Gesamtschule/Integrierte Stadtteilschule) ähnliche Schwierigkeiten, ausreichende Schülerzahlen zu halten (WK, 02.03.2007, S. 10), sodass der Druck auf die Etablierten des Schulstrukturfeldes weiter wuchs. Mit dem Scheitern der Annahme der Sekundarschule durch die Eltern, die im Rahmen bestimmter Initiativen gleichzeitig anfangen mehr schulpolitischen Druck für eine inklusivere Schule auszuüben, erlebte Bremen im Feld Schulstruktur einen endogenen Schock, was den Verteidigern des gegliederten Schulsystems nachhaltigen Legitimationsentzug bescherte und die Bremer Schulpolitik noch stärker unter Veränderungsdruck setzte. Gleichzeitig kündigte sich bereits Anfang der 2000er Jahre ein nicht zu unterschätzender Rückgang der Schülerzahlen an – am Ende um minus 8,7 Prozentpunkte zwischen 1995 (6 056 Schüler) und 2012 (5 532 Schüler) (Statistik-Portal, 2014) –, was den Druck auf die Bremer Schulpolitik in sämtlichen Feldern in Richtung Veränderung erhöhte. Und schließlich wurde zwischen 1995 und 2005 ein drastischer bildungspolitischer Sparkurs

eingeschlagen, im Rahmen dessen 1 000 Lehrerstellen gestrichen wurden, was den Unmut zusätzlich befeuerte (Jürgens-Pieper & Pieper, 2011, S. 188).⁹

Trotz dieser Krisen blieb das sonderpädagogische Fördersystem bis 2007 im Prinzip unverändert, obwohl Bremer Politiker durchaus in länderübergreifenden Gremien in der KMK debattierten, wie Inklusion auch angesichts der (damals noch in den Anfängen steckenden) UN-Bestrebungen verbessert werden könne (Interview HB1). Erst nach 2007 wurde das Inklusionsthema dann – über strategisches Agieren bestimmter Akteure (darunter v. a. der neuberufenen Bildungssenatorin Renate Jürgens-Pieper) – in das übergreifende schulstrukturelle Reformprogramm eingebunden und damit die Felder zu einem Konkurrenzfeld integriert, sodass am Ende von einem neuen Feld *inklusi- ves Schulsystem* gesprochen werden kann.

Zweite Phase: 2007–201

Mit ihrer Amtsübernahme verfolgte Schulsenatorin Renate Jürgens-Pieper (SPD) als „Entrepreneurin“ die Vision eines inklusiven Schulsystems, das sie unmittelbar – im Sinne einer legitimationslogischen Rahmensetzung – mit der Reduktion der Schulformen im Regelschulsystem sowie mit der notwendigen Qualitätssteigerung des Schulsystems insgesamt koppelte. Mit Jürgens-Pieper erfolgte eine Veränderung in der Akteurskonstellation von Schulstrukturreformbefürwortern, aber auch der Allianzbildung zwischen den Feldern. Jürgens-Pieper nutzte hierbei strategisch die Instabilitäten der Felder Schulqualität und Schulstruktur und suchte entsprechende Verhandlungsspielräume (u. a. beim Erhalt von Gymnasien, einer neuen Identität der Gesamt- als Oberschule oder bei der Einschränkung des Elternwahlrechts), um die Parteien, aber auch die feldspezifischen Akteursallianzen gezielt zusammenzuführen.¹⁰

Entsprechend wurde im November 2007 der Fachausschuss Schulentwicklung gegründet, bestehend aus Mitgliedern der Regierungs- und Oppositionsparteien sowie zahlreichen externen Gästen (Verbändevertreter, Experten etc.). Der Ausschuss war in seiner Ausrichtung nicht auf die Schulstruktur begrenzt, sondern sollte sich allgemeiner mit notwendigen Reformen im Schulsystem befassen. Gleichzeitig wurde mit dem Ausschuss eine Arena implementiert, die Jürgens-Pieper unmittelbar mit der Verwaltung, und damit einer direkten Kontrolle durch die Bildungsbehörde, verband (Interview HB1). Während zunächst das primäre Ziel sowohl der Ausschussarbeit als auch der antizipierten Schulgesetznovelle erneut auf die Felder Schulstruktur und Schulqua-

9 Trotz dieser politischen Krisen trat gerade durch das wiederholt schlechte Abschneiden Bremens bei PISA eine Art *Gewöhnungseffekt* ein, so dass das Scheitern schulischer Leistungssteigerung zum einen von politischer Seite aus wiederholt auf die allgemein problematische Sozialstruktur in Bremen „geschoben“ wurde, zum anderen viele Eltern, die ein gezieltes Interesse an leistungsstarken Schulen für ihre Kinder hatten, sich bereits früh in die Gründung freier Schulen (von denen es in Bremen verhältnismäßig viele gibt) „flüchteten“ (Interview HB1).

10 In Bremen war das Institutionengefüge und die Bereitschaft der Akteure eine andere als in Niedersachsen, wo Jürgens-Pieper vorher Kultusministerin war und mit ihrer inklusiven Schulpolitik scheiterte.

lität gerichtet war, setzte Jürgens-Pieper über die Behörde auch das Thema Inklusion im Ausschuss fest (Interview HB1) und verknüpfte damit alle drei Themen zu einer Reformdebatte. Diese Neuausrichtung zeigte Wirkung, denn über die Arbeit des Fachausschusses bildete sich zwischen 2007 und 2008 eine breite, zumindest ideologisch vereinte Allianzstruktur, die Schüler mit spF systematisch im Regelschulsystem einschloss und ihre Förderung mit der Frage allgemeiner Qualitätssicherung verband. Unterstützung fand das neue Feld „inklusives Schulsystem“ durch entsprechende Begleitprogramme und Gutachten. Hierzu gehört das 2007 initiierte Projekt „Schulen im Reformprozess“, das die Kompetenzen von Schulen für das Unterrichten in heterogenen Gruppen stärken sollte. Parallel verabschiedete der Fachausschuss im Oktober 2008 und unter Einbezug der bereits 2006 und 2007 entwickelten Schulqualitätsdokumente (siehe oben) einen Schulentwicklungsplan, in dem explizit das gemeinsame Lernen von Schülern mit und ohne spF als politischer Auftrag festgehalten wurde (Senatorin für Bildung und Wissenschaft (SfBW), 2008). Die Erziehungswissenschaftler Klaus Klemm und Ulf Preuss-Lausitz wurden 2007 für ein sonderpädagogisches Gutachten beauftragt (Klemm & Preuss-Lausitz, 2008), das ebenso einen zentralen Einfluss für die Formulierung eines Inklusionsauftrags der Schulen im Schulgesetz von 2009 hatte (Jürgens-Pieper & Pieper, 2011, S. 193). Bis zum Gutachten von Klemm und Preuss-Lausitz wurde in Bremen die UN-BRK kaum wahrgenommen, anschließend jedoch als Legitimation der Oberschulreform in Verbindung mit der Abschaffung der Förderzentren herangezogen (Interview HB2). Entsprechend auffällig ist auch, dass die UN-BRK in der Presseberichterstattung zur Bremer Schulpolitik in den Tageszeitungen (Weser-Kurier, taz Bremen) erst sehr spät genannt wird und auch in den Empfehlungsprogrammen eher als Hintergrundfolie und Zusatzlegitimation genutzt wird.

Mit seiner schulischen Integrationspolitik avancierte Bremen nun zunehmend zum deutschen Vorreiter, was einer verstärkten Ausrichtung auf das Inklusionsthema auch in den anderen Bereichen der Schulpolitik weiteren Auftrieb verlieh. Dieser Aspekt wird von den Interviewpartnern als durchaus relevant erachtet, denn anders als im schulischen Leistungsbereich bei PISA konnte Bremen bei der Integrationspolitik traditionell punkten (Interview HB1). Ein Verlagern auf Letztere und eine Weiterentwicklung in Richtung eines inklusiven Schulsystems versprachen damit eine größere öffentliche Akzeptanz und schnellere politische Durchsetzbarkeit als eine reine Konzentration auf die Leistungssteigerung des Schulsystems. Sowohl SPD als auch Bündnis 90/Die Grünen nahmen in ihren Wahlprogrammen zur Wahl der Bremer Bürgerschaft 2007 das Ziel einer gemeinsamen Beschulung von Schülern mit und ohne spF sowie die Abschaffung der Förderzentren auf. In der Phase der parlamentarischen Arbeit am Schulgesetz wurde von den Koalitionspartnern immer wieder auch die „Vorreiterrolle“ Bremens betont (WK, 24. 04. 2009, S. 1; WK, 18. 06. 2009, S. 8). Die CDU konnte für das Reformvorhaben einer inklusiven Schulstruktur gewonnen werden, da sie mit der Entwicklung und Legitimierung eines neuen „Zwei-Säulen-Modells“ (Gymnasium und Oberschule) aus der Verteidigungsposition eines mehrgliedrigen Schulsystems gebracht wurde. Im Feld Schulstruktur war es der CDU wichtig, dass die eigenständigen Gymnasien erhalten blieben und auch die gymnasialen Plätze nicht eingeschränkt wurden. Einer Schulform-

integration und auch einem gemeinsamen Lernen von Kindern mit und ohne spF gegenüber war die Bremer-CDU aufgeschlossener als andere CDU-Landesverbände, da sie hierin die Möglichkeit sah, beim städtischen Milieu zu punkten. Angesichts einer starken Verwurzelung der SPD in Bremen konkurriert die Bremer CDU stärker mit Bündnis 90/Die Grünen als mit der SPD um Wählerstimmen (Interview HB2). Auch von Seiten der Lehrkräfte und schulformspezifischen Lehrerverbänden gab es keinen Widerstand gegen die Oberschulreform und die Verlagerung der sonderpädagogischen Förderung in die Regelschulen, da es in allen Parteien sowie in der Bevölkerung eine Stimmungslage für die gemeinsame Beschulung von Schülern mit und ohne spF gab (Interview HB2). Mit dem Schulkonsens im Dezember 2008 und dem Schulgesetz im Juni 2009 wurden nicht nur die Felder Sonderpädagogik, Schulstruktur und Schulqualität offiziell und politisch-programmatisch zum Feld inklusives Schulsystem verbunden, sondern gleichzeitig eine neue Schulstruktur (Einführung der integrativen Oberschule sowie Erhalt von acht Gymnasien) verbindlich festgelegt. Zusätzlich wurde, anders als 2004, das Elternwahlrecht im Sinne von gymnasialen Aufnahmebedingungen und umfassenden Aufnahmequoten eingeschränkt, um die Qualität des Systems durch leistungsorientierte Zuweisung zu sichern (Helbig & Nikolai, 2015, S. 149). Die Förderzentren wurden, bis auf drei, abgeschafft und durch sogenannte Zentren für unterstützende Pädagogik (ZuP) (an jeder Schule) und durch Regionale Bildungs- und Unterstützungszentren (ReBUZ) ersetzt. Die Aufgaben beider Zentren gehen dabei explizit weiter als die der Förderzentren, da sie auch die Hochbegabtenförderung und Schulsozialarbeit umfassen. Mit dem im Dezember 2010 verabschiedeten „Entwicklungsplan Inklusion“ (SfBW, 2010) wurde schließlich das Gutachten von Klemm und Preuss-Lausitz nochmals systematisch zu einem ganzheitlichen Reformprogramm ausgearbeitet; gleichzeitig wurde Sonderpädagogik durch den neuen, feldvereinigenden Terminus „unterstützende Pädagogik“ ersetzt. Die Trias aus Schulentwicklungsplan (2008), Schulgesetz (BremSchulG, 2009) und „Entwicklungsplan Inklusion“ (2010) stabilisierte den Wandel nachhaltig in der Bremer Schulpolitik. Mit der Oberschulreform erfolgte zudem eine Umstellung der Lehramtsausbildung an der Universität Bremen zum Wintersemester 2011/12. So wurde das Lehramt Sonderpädagogik/Inklusive Pädagogik durch den Studiengang Förderzentrum/Sonderschule bzw. Integrations-/Kooperationsklassen (1.–10. Klasse) als eine Doppelqualifikation für ein Referendariat an Grund-/Sekundarschulen und an Sonderschulen ersetzt.

Obwohl der Schulkonsens von 2008 aufgrund seiner begrenzten Laufzeit von zehn Jahren eine tendenziell instabile Struktur blieb, im Rahmen derer jede Partei weiterhin größtmögliche Interpretationsspielräume für eine Beharrung auf traditionellen Leitbildern nutzte (taz, 14.03.2009, S. 24; taz, 11.09.2009, S. 24), erfuhren die Reformen tendenziell hohe Akzeptanz – vor allem bei den Eltern, die über strategische Initiativen schon länger Druck in Richtung eines inklusiveren Schulsystems ausübten (siehe oben, vgl. auch Interview HB1). Eltern von Kindern mit spF wählten zum Schuljahr 2010/11 bereits zu rund 60 Prozent eine Regelschule anstelle von Förderzentren (taz, 05.08.2010, S. 21). Zudem kamen 88 Prozent aller Schüler an ihren erstgewählten Schulen unter (taz, 08.03.2011, S. 28), was entsprechend als „Erfolg“ des Schulkonsen-

ses gewertet wurde – obgleich Bremen weiterhin Schlusslicht bei bundesländervergleichenden Schülerleistungstests blieb. Gerade weil das Feld Schulqualität als eigenständiges Feld durch die Zusammenführung mit den anderen Feldern nun jedoch weniger anfällig war, änderte die erneute Diagnose eines Leistungsversagens nichts an der institutionellen Neustabilisierung. Erst im Nachgang wurde zunehmend deutlicher, dass die zeitlich aggressive Inklusionsprogrammatik von Anfang an nicht ausreichend über entsprechende Ressourcen gesichert war, sodass es zu massiven Problemen bei der tatsächlichen Implementation kam (Interview HB1).

Obgleich das neue Feld „inklusives Schulsystem“ zwischen 2009 und 2012 so eine gewisse Stabilität erlangte, wird es seitdem im Zuge massiver Finanzierungsprobleme seit 2012 erneut umkämpft. An der Verbindung der Felder an sich bzw. der institutionellen Strukturierung des Feldes inklusives Schulsystem wurde seitdem jedoch (erstmal) nicht gerüttelt.¹¹

4. Fazit und Ausblick

Für Bremen haben wir herausgearbeitet, dass die umfassenden Schulreformen schulischer Inklusion (sowohl über die Integration von Regelschulen im Zwei-Säulen-Modell als auch über die Integration vormals sonderpädagogisch beschulter Schüler) als ein Wechselspiel aus exogenen (primär PISA-E) und endogenen (Schülerrückgang, elterliches Schulwahlverhalten/Ablehnung Sekundarschule) Erschütterungen, bestimmten Akteursstrategien (parteibezogen oder individuell wie im Falle eines Wechsels im Senatorenamt) sowie einem Festhalten an bisherigen Pfaden (Erhalt der Gymnasien) beschrieben werden können. Gerade die Differenzierung strategischer Handlungsfelder erwies sich hierbei als ein sinnvolles Instrument, um empirische Komplexität zu reduzieren und Kausalmechanismen bzw. Phasen des Feldwandels nachzuzeichnen. So lässt sich insgesamt eine schrittweise, von dynamischen Phasen der Grenzverwischung begleitete Zusammenführung der Felder Schulstruktur, Schulqualität und Sonderpädagogik zu einem neuen Feld „inklusives Schulsystem“ identifizieren, im Zuge dessen die über Jahrzehnte tradierte Dualität von Regel- und Sonderschulsystem im Sekundarschulbereich im Falle von Bremen z. T. abgebaut, wenn auch nicht vollständig überwunden werden konnte. Wie in den theoretischen Erläuterungen zum Feldansatz weiter oben dargestellt, ließe sich die Felddifferenzierung dabei durchaus auch anders darstellen, beispielsweise, wenn die Transnationalisierung bestimmter Felder im Zentrum steht oder aber der Vergleich mit anderen Betrachtungsfällen. Für den hier vorliegenden Untersuchungszweck schien es aus pragmatischen Gründen angemessen, die Feldgrenzen zunächst auf Bundeslandebene zu ziehen.

¹¹ Gleichwohl bleibt festzuhalten, dass die Zusammenführung der Felder Schulstruktur und Sonderpädagogik bislang vor allem die Oberschulen und weniger die Gymnasien betrifft.

Unsere Analyse beschränkt sich explizit auf die Schulpolitik und nimmt eine systembezogene Sichtweise ein. Die Emergenz eines „inklusiven Schulsystems“ als schulpolitisches Handlungsfeld bedeutet nicht, dass nicht auch nach der Oberschulreform Praktiken der schulischen Ausgrenzung fortexistieren. Schulpolitisch bedeutet die Oberschulreform zunächst die Durchsetzung eines *inkluisiven* Schulsystems, aber inwieweit die gemeinsame Unterrichtung im selben Klassenraum auch im Sinne einer Pädagogik der Vielfalt geschieht, ist eine offene Forschungsfrage.

Ziel unseres Beitrages war es auch zu zeigen, wie eine Integration der Konzepte institutioneller Pfadabhängigkeit und strategischer Handlungsfelder fruchtbar für schulpolitische Reformanalysen gemacht werden kann. Entsprechend legt das integrierte Konzept das Augenmerk sowohl auf historisch bedingte, strukturelle Einbettungen von Reformen, als auch auf Momente der Neuverordnung über Akteursstrategien, feldrelevante „Schocks“ sowie die daraus resultierende (De-)Stabilisierung von Handlungsfeldern und politischen Konkurrenzverhältnissen. Auf diese Weise lassen sich spannungsreiche Reformprozesse, wie sie aktuell für die beiden Reformfelder Schulstrukturwandel und integrative Beschulung vorliegen, systematisieren und Mechanismen des Wandels identifizieren. Dabei hat sich gezeigt, dass Agenten des Wandels machtbasierte Mechanismen von Beharrungskräften überwinden und institutionellen Wandel ermöglichen können. Was wir im Rahmen dieses Beitrags am Einzelfall der Bremer Schulpolitik illustriert haben, lässt sich entsprechend auf komparative Studien ausweiten, wie sie für die Inklusionsumsetzung in den Bundesländern etwa jüngst von Blanck et al. (2013) vorgelegt wurde. Entsprechend ergibt sich eine Vielzahl möglicher Anknüpfungspunkte, um die Analysen weiter zu vertiefen¹² und einer Beantwortung der Frage, ob und wie Inklusionspolitik in Deutschland im Sinne eines „Pfadwechsels“ umgesetzt wird, näher zu kommen.

Literatur

- Béland, D., & Cox, R. H. (Eds.) (2011). *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press.
- Bernhard, S., & Schmidt-Wellenburg, C. (2012). *Feldanalyse als Forschungsprogramm. Der programmatische Kern*. Wiesbaden: Springer VS.
- Biewer, G. (2009). *Grundlagen der Heilpädagogik und Inklusiven Pädagogik*. Bad Heilbrunn: Klinkhardt.
- Blanck, J. M., Edelstein, B., & Powell, J. J. W. (2013). Persistente schulische Segregation oder Wandel zur inklusiven Bildung? Die UN-Behindertenrechtskonvention und Reformmechanismen in den deutschen Bundesländern. *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie*, 39(2), 267–292.
- BremSchulG (2009). *Bremisches Schulgesetz vom 28. Juni 2005* (Brem.GBl. S. 260–223-a-5), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.06.2009.

12 Hierbei könnte auch intensiver auf mikropolitische Zusammenhänge und Einzelschulen eingegangen werden, etwa auf die Rolle von Eltern, Schulleitern und Lehrkräften.

- Edelstein, B., & Nikolai, R. (2013). Strukturwandel im Sekundarbereich. Determinanten schulpolitischer Reformprozesse in Sachsen und Hamburg. *Zeitschrift für Pädagogik*, 59(4), 482–494.
- Fligstein, N. (1999). *Fields, Power and Social Skill: A critical analysis of the new institutionalisms*. <http://www.escholarship.org/uc/item/89m770dv> [07. 12. 2014].
- Fligstein, N., & McAdam, D. (2011). Toward a General Theory of Strategic Action Fields. *Sociological Theory*, 29(1), 1–26.
- Fligstein, N., & McAdam, D. (2012). Grundzüge einer allgemeinen Theorie strategischer Handlungsfelder. In S. Bernhard & C. Schmidt-Wellenburg (Hrsg.), *Feldanalyse als Forschungsprogramm. Der programmatische Kern* (S. 57–97). Wiesbaden: Springer VS.
- Gengnagel, V. (2014). Transnationale Europäisierung? Aktuelle feldanalytische Beiträge zu einer politischen Soziologie Europas. *Berliner Journal für Soziologie*, 24(2), 289–303.
- Hartong, S. (2012). *Basiskompetenzen statt Bildung? Wie PISA die deutschen Schulen verändert hat*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Hartong, S. (2014). Neue Bildungsregulierung im Zeitalter der ‚governance by numbers‘. Das Beispiel standardbasierter Bildungsreform in Deutschland und den USA. *Leviathan*, 42(4), 1–29.
- Heimlich, U. (2012): Einleitung: Inklusion und Sonderpädagogik. In U. Heimlich & J. Kahlert (Hrsg.), *Inklusion in Schule und Unterricht. Wege zur Bildung für alle* (S. 9–26). Stuttgart: Kohlhammer.
- Helbig, M., & Nikolai, R. (2015). *Die Unvergleichbaren. Der Wandel der Schulsysteme in den deutschen Bundesländern seit 1949*. Bad Heilbrunn: Klinkhardt.
- Jürgens-Pieper, R., & Pieper, W. (2011). *Schulfrieden. Wie ein bildungspolitischer Konsens in Deutschland aussehen könnte*. Norderstedt: Books on Demand GmbH.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Longman.
- Klemm, K., & Preuss-Lausitz, U. (2008). *Gutachten zum Stand und zu den Perspektiven der sonderpädagogischen Förderung in den Schulen der Stadtgemeinde Bremen*. <http://www.bildung.bremen.de/sixcms/media.php/13/Sonderp%E4dagogisches%20Gutachten.pdf> [07. 10. 2015].
- Kultusministerkonferenz (1994): *Empfehlungen der Kultusministerkonferenz zur sonderpädagogischen Förderung in den Schulen der Bundesrepublik Deutschland. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 6. 5. 1994*. http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/1994/1994_05_06-Empfehlung-sonderpaed-Foerderung.pdf [07. 10. 2015].
- Kultusministerkonferenz (2002). *PISA 2000 – Zentrale Handlungsfelder. Zusammenfassende Darstellung der laufenden und geplanten Maßnahmen in den Ländern. Beschluss der 299. Kultusministerkonferenz vom 17./18. 10. 2002*. <http://www.kmk.org/fileadmin/pdf/PresseUndAktuelles/2002/massnahmen.pdf> [07. 10. 2015].
- Levy, D., & Scully, M. (2007). The Institutional Entrepreneur as Modern Prince: The strategic face of power in contested fields. *Organization Studies*, 28(7), 971–991.
- Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507–548.
- Mayring, P. (2010). *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken*. Weinheim/Basel: Beltz.
- Moser, V. (2012). Vorwort. Standards für die Umsetzung von Inklusion im Bereich Schule. In V. Moser (Hrsg.), *Die inklusive Schule. Standards für die Umsetzung* (S. 7–10). Stuttgart: Kohlhammer.
- Nikolai, R., & Rothe, K. (2013). Konvergenz in der Schulpolitik? Programmatik von CDU und SPD im Vergleich. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 23(4), 545–573.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press.

- Prenzel, A. (2006). *Pädagogik der Vielfalt. Verschiedenheit und Gleichberechtigung in Interkultureller, Feministischer und Integrativer Pädagogik* (3. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Sandhu, S. (2012). *Public Relations und Legitimität: Der Beitrag des Organisationalen Neo-Institutionalismus für die PR-Forschung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Schmidt, V. (2010). Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining change through discursive institutionalism as the fourth ‚New Institutionalism‘. *European Political Science Review*, 2(1), 1–25.
- Schnell, I. (2003). *Geschichte schulischer Integration. Gemeinsames Lernen von SchülerInnen mit und ohne Behinderung in der BRD seit 1970*. Weinheim/München: Juventa.
- Senatorin für Bildung und Wissenschaft (SfBW) (2008). *Bremer Schulentwicklungsplan*. Bremen: Senatorin für Bildung und Wissenschaft.
- Senatorin für Bildung und Wissenschaft (SfBW) (2010). *Entwicklungsplan Inklusion*. Bremen: Senatorin für Bildung und Wissenschaft.
- Statistik-Portal (2014). *Statistik-Portal der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder*. <http://www.statistikportal.de> [26.06.2014].
- taz – Die Tageszeitung (09.08.1988). *Ende der Sonderschule*. Lokalteil Bremen, S. 18.
- taz – Die Tageszeitung (24.01.2001). *Den Schulzentren laufen die Schüler weg*. Lokalteil Bremen, S. 21.
- taz – Die Tageszeitung (14.03.2009). *Widerstand gegen den „Bremer Schulkonsens“*. Lokalteil Bremen, S. 28.
- taz – Die Tageszeitung (11.09.2009). *Reformschule ist strikt verboten*. Lokalteil Bremen, S. 24.
- taz – Die Tageszeitung (05.08.2010). *Behinderte werden normal*. Lokalteil Bremen, S. 21.
- taz – Die Tageszeitung (08.03.2011). *Oberschule gut angewählt*. Lokalteil Bremen, S. 28.
- Tillmann, K.-J., Dederich, K., Kneuper, D., Kuhlmann, C., & Nessel, I. (2008). *PISA als bildungspolitisches Ereignis. Fallstudien in vier Bundesländern*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- UN-Behindertenrechtskonvention (2006). *Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen*. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/CRPD_behindertenrechtskonvention/crpd_b_de.pdf [25.06.2012].
- Werning, R. (2014). Stichwort: Schulische Inklusion. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 17(4), 601–623.
- Weser-Kurier (18.06.1949). *Auf 45 Lehrer ein Schüler*. S. 4.
- Weser-Kurier (27.06.2002). *PISA ist Quittung für SPD-Politik*. S. 1.
- Weser-Kurier (02.03.2007). *Gymnasien haben den stärksten Zulauf*. S. 10.
- Weser-Kurier (24.04.2009). *Bremen löst Förderzentren auf*. S. 1.
- Weser-Kurier (18.06.2009). *Parlament stimmt Bildungsreform zu*. S. 8.
- Wiegand, R. (2010). *Hoffnung, verzweifelt gesucht. Bildungsstudie: Schlusslicht Bremen*. In Süddeutsche Zeitung vom 24.06.2010.
- Wocken, H. (2009). Inklusion & Integration. Ein Versuch, die Integration vor der Abwertung und die Inklusion vor Träumereien zu bewahren. In A.-D. Stein, I. Niediek & S. Krach (Hrsg.), *Integration und Inklusion auf dem Wege ins Gemeinwesen* (S. 204–234). Bad Heilbrunn: Klinkhardt.

Abstract: The contribution elucidates the contested implementation of inclusive education in 21st-century Germany. In this context, the authors focus on the case of Bremen as a German state in which, despite a long-standing tradition of opposition against inclusive approaches to school reforms in secondary education, forces of resistance were overcome with the so-called Oberschulreform (the reform of the secondary school). In this particular case, the use of concepts relating to institutional path dependency and strategic action fields has proven to be fruitful in analysing the complex interplay between different education policy contexts and actors. In Bremen, a highly dynamic transformation of strategic action fields can be traced for the period between 2002 and 2010, in the course of which the new field inclusive school system was successfully implemented. This implementation, in turn, allowed for comprehensive structural changes in secondary education, creating new interactions between global, national and local processes.

Keywords: Field Analysis, Structural Reform, Inclusion, Bremen, School Policy

Anschrift der Autor_innen

Dr. Sigrig Hartong, Helmut-Schmidt Universität,
Institut für Erziehungswissenschaft, Wissenschaftliche Mitarbeiterin,
Postfach 700822, 22008 Hamburg, Deutschland
E-Mail: hartongs@hsu-hh.de

Prof. Dr. Rita Nikolai, Humboldt-Universität zu Berlin,
Institut für Erziehungswissenschaft,
Juniorprofessorin für Systembezogene Schulforschung,
Unter den Linden 6, 10099 Berlin, Deutschland
E-Mail: rita.nikolai@hu-berlin.de